

《論 説》

中国における中央銀行法制の現状と課題

周 劍 龍

- 一、はじめに
- 二、中国中央銀行の沿革
- 三、中国中央銀行の法構造
- 四、中国中央銀行法制の課題
- 五、結び

一、はじめに

2008年10月に生じたリーマン・ショックが発端となって、その後瞬く間に全世界に広がり、世界経済を大きく揺るがした金融危機に対応するために、日米欧などの中央銀行が「禁じ手」といわれる手法を駆使したことによって、中央銀行の役割とは何かが改めて問われている¹⁾。その一方、金融危機がアメリカ

1) たとえば、アメリカのFRB (Federal Reserve BoardまたはBoard of Governors of Federal Reserve System、アメリカ連邦準備制度は12の地区連邦準備銀行 (Federal Reserve Banks) によって構成され、FRBはその最高意思決定機関たる連邦準備制度理事会である) は、短期金融市場に対する流動性を支援するため、連邦準備銀行による企業発行のABCP (Asset-Backed Commercial Paper) やCP (Commercial Paper) などの購入、AIG (American International Group, Inc.) などのような倒産に陥った金融機関に対する連邦準備銀行による融資 (優先株式の購入など) を決定した (金融危機発生後のFRBの金融政策について、小山敬「金融危機における米国FRBの金融政策—中央銀行の最後の貸し手機能—」資本市場クオーターリー (野村資本市場研究所) 2009年春号 (2009) 6頁以下参照)。また、ヨーロッパ中央銀行 (ECB, European Central Bank) は、金融危機が生じた後金融不安に陥っている国々 (主として南欧諸国) を救済

や欧州などの実体経済に与えたダメージと比べて、中国経済に与えたダメージは比較的小さかったにもかかわらず、中国政府と中央銀行である中国人民銀行（以下では、「人民銀行」という）は中国に対する金融危機の影響を最小限に抑えるために緊急的な経済措置をとったことはまだ記憶に新しいであろう²⁾。1979年から今日までの30余年に経済改革の政策が実行されてきたことによって、世界における中国経済のプレゼンスは大きく変貌を遂げた。そのため、人民銀行の言動は常に注目されているようになった。中華人民共和国の成立前、中央銀行は存在していたが、中華人民共和国の成立後、単一銀行体制が導入されたため、純粋な中央銀行がなくなり、人民銀行は商業銀行と中央銀行の役割を兼ね備えた中国の唯一の銀行となった³⁾。人民銀行が中国の中央銀行としての機能のみを有することを中国政府が決定したのは1984年のことである。本稿では、まずは中国の中央銀行の沿革を概観し、それに続いて中国中央銀行法制の構造を紹介、検討したうえで、最後に中国の中央銀行法制の課題について述べることにする。

するためにそれらの国の発行した国債などを大量に購入した（日本経済新聞2012年11月9日）。日本銀行も、いわゆる企業金融円滑化の観点から企業金融に係る金融商品（ABCP、CP、社債券など）を買い入れた（日本銀行による金融危機への対応について、日本銀行「物価の安定のもとでの持続的成長へ向けた最近の金融政策」日本銀行ウェブ・サイト<http://www.boj.or.jp/mopo/outline/sgp.htm>/参照）。従来の金融政策の手段と比較して、こうした異例な手段について、損失が発生した場合に、中央銀行の財務の健全性を損ない、ひいては通貨や金融政策への信頼を損なうおそれがあると指摘されている。

- 2) 中国政府と人民銀行は、4兆元（50兆円位）の緊急的な経済措置をとったといわれる。
- 3) 1980年代半ば頃までは、中国において「銀行」と名付けられた金融機関は中国人民銀行のほか中国人民建設銀行もあった。1953年に中国の第1の5か年経済計画がスタートしたこととともない、インフラ施設の建設が大規模に始まった。それに関する資金を管理するために、1954年に中国政府は中国人民建設銀行を創設した。1996年3月に銀行名は中国建設銀行に改称された。中国において「銀行」という名は、当初イギリスをはじめとする西洋諸国の銀行が中国に進出した19世紀半ば以降、Bankに対する訳語として使用し始められたとされる。中国において伝統的には銀行のような機能を有したのはいわゆる「銭庄」や「票号」であった。

二、中国中央銀行の沿革

1. 清王朝末期の中央銀行

中国中央銀行の起源は、清王朝の末期に設立された戸部銀行に遡ることができよう⁴⁾。20世紀初頭、世界では銀の価格が下落し、中国国内では銀元、銅銭、銀票および外国銀元が同時に流通したため、通貨秩序が混乱を極めていた。そこで、通貨システムを秩序づけるために、1904年（光緒30年）に、戸部⁵⁾は清王朝政府に戸部銀行の設立を要請し、当該銀行の資本金を400万両白銀（4万株、1株あたりは100両である）とし、国内で資本金を募るなど具体的な提案をも行った。だが、資本金の募集はうまく進んでいかなかったため、結局清王朝政府は200万両白銀をも拠出して、翌年の1905年にようやく戸部銀行は北京で設立された。それと同時に、上海、天津、漢口、奉天、營口、済南、青島、煙台、張家口などの地方においてその支店が開設された。戸部銀行は、中国が西洋諸国の中央銀行に範を求めて最初に設立した官民共同経営（中国語＝官商合弁）の株式会社形態の中央銀行で、政府が実際に経営管理権を握っていた。戸部銀行は、主に紙幣を発行し、工商業への与信業務を営み、ならびに国庫管理をも代行していた。そのように、中央銀行と商業銀行の機能を兼ね備えたため、戸部銀行は、厳密な意味での中央銀行ではなかった。

1906年9月に戸部は度使部に改称されたことにともない、1908年7月に戸部銀行は大清銀行に改められた。政府は、大清銀行の資本金、会社形態、業務などを明確にするために「大清銀行則例（規則）」（24か条）を制定した。それに

4) 中国中央銀行の沿革に関する記述は、主として陳曉『中央銀行法律制度研究』（法律出版社、1997年）60頁以下、姚遂『中国金融史』（高等教育出版社、2007年）、毛沢盛・卞志村『中央銀行学』（人民出版社、2009年）32頁以下、李婧『中国近代銀行法研究（1897—1949）』（北京大学出版社、2010年）などによった。

5) 戸部は中国の帝政時代の官庁（吏部、戸部、礼部、兵部、刑部および工部という六部があった）の1つで、土地管理、戸籍、財政関係、経済関係などを所管としていた。

よれば、①大清銀行が株式会社とされ、資本金が1000万両銀であり、10万株に分けられ、政府と民間が株式を折半して保有すること、②大清銀行が国家のために紙幣を発行し、国庫を管理する特権銀行であること、③大清銀行が短期貸付、各種手形の兌換および取引、金銀の取引、会社資金の振替、手形債権の取立て、金銭の預け入れ・保管・貸付などの業務を行い、地方銀行には資金が不足する際に緊急貸付を行うことなどは規定されていた。こうして明らかなように、大清銀行は、その前身である戸部銀行と同様に中央銀行と商業銀行の機能を兼備えたが、中央銀行の特徴とされる発券の銀行、政府の銀行および銀行の銀行という側面を比較的鮮明にもつようになったといえよう⁶⁾。

その後、1908年3月に官民共同経営の交通銀行が新たに設立された。交通銀行は、通貨を発行し、鉄道、船、電報、郵政などの業務に関する収支を取り扱い、大清銀行とともに中央銀行のもつ機能を分担することが認められた。しかし、1909年6月に、清朝政府は「通用銀錢票暫定章程（定款）」を頒布して、明文をもって官民共同経営の銀行を新たに設立し、紙幣を発行することを禁止し、大清銀行を除く他の銀行の紙幣発行権を停止し、他の銀行が既に発行した紙幣を一定の期間内に回収することを規定して、紙幣の発行権を大清銀行に集中させることにした⁷⁾。1911年に大清銀行の総裁（中国語＝総監督）である葉揆初は、凡そ普通の銀行ができる業務については、大清銀行ができるだけそうした業務範囲を縮小し、中央銀行としてのなすべき業務を拡大し、最終的に通貨制度を維持し、金融を活性化させることをその任務とする旨を述べ、大清銀行の将来像を描いたが⁸⁾、同年に辛亥革命が勃発し、清王朝が崩壊したため、大清銀行も業務活動の停止を宣告され、終わりを迎えるを得なくなった。だが、戸部（大清）銀行の設立は、中国における中央銀行の初の試みであり、「大

6) 大清銀行は、外国の銀行法に倣って管理体制を比較的整備したが、政府側の干渉を過多に受け、かつ銀行経営に長けた専門的な経営者がいなかったため、結局経営破綻の状態に陥った。1911年末大清銀行には2000余万両の損失が生じたといわれる（毛沢盛・卞志村、前掲注4）33頁）。

7) 毛沢盛・卞志村、前掲注4）33頁。

8) 陳曉、前掲注4）62頁。

清銀行則例」は、中国初の中央銀行法となった。それらは、その後の中国における中央銀行の展開、中央銀行法制の構築にとって経験や教訓を提供したに違いない。

2. 中華民国時期の中央銀行

1912年1月に中華民国が成立した。中華民国が成立した当初、南京臨時国民政府は、旧大清銀行の民間株主の共同要請に応じて、上海にある大清銀行の支店を中国銀行に変更することを決定した⁹⁾。その決定を受けて、2月に上海大清銀行支店の原住所で中国銀行が正式に営業を始めた。だが、同年4月に、北京政府(北洋政府ともいう)も大清銀行をもとにして北京において中国銀行の設立準備を経て、1912年8月に営業開始をさせた。そしてまた、1913年4月に「中国銀行則例(規則)」が制定され、その中には中国銀行が株式会社形態の中央銀行であること、資本金を6000万元とし、政府と民間が折半して資本金を拠出すること、政府の委託を受け国家に代って貨幣を発行し、国庫や公債関係の業務を行うことなどが規定された。「中国銀行則例」の制定を受けて、中国銀行の本店は北京に設置されたため、上海中国銀行は支店とされることとなった。他方、交通銀行についても、1914年に「交通銀行則例」が頒布され、その中には交通銀行が政府の委託を受けて国庫の一部業務を分担すること、特別会計のための国庫金を保管すること、政府の特許により兌換券を発行することなどが規定された。これにより、交通銀行も国家銀行の色彩をもつこととなった。北洋政府の時期においては、中央銀行の機能をともに果たしたのは中国銀行と交通銀行であったが、両銀行はまたいずれも商業銀行であった¹⁰⁾。

9) 1919年に孫文は中国国民党の成立宣言文の中に中央銀行の設立を述べた。1924年に広州を拠点とする南方革命政府は広州において中央銀行を設立したが、当該銀行は1929年2月に広東中央銀行に、1932年1月に広東省銀行に改組された。そして、1926年に南方革命政府の北伐軍は、武漢を攻略した後、同年12月に武漢においても中央銀行を設立した。広州と武漢にあった2つの中央銀行は、いずれも短期間に存続したにすぎず、軍備を調達することを主たる目的としていた。中央銀行の名称は冠されていたものの、中央銀行の機能は付与されなかった(毛沢盛・卞志村、前掲注4) 34-35頁)。

10) 毛沢盛・卞志村、前掲注4) 34頁。

1927年に南京で新しい国民政府が成立した。同年、国民政府は「中央銀行条例」、そして翌年10月に「中央銀行章程（定款）」を頒布し、11月に中央銀行を正式に発足した。「中央銀行条例」では、中央銀行が国家の銀行であり、本部が上海に置かれること、その資本金を2000万元とし、財政部が全額を拠出すること、中央銀行設立の目的が通貨を統一し、国庫を統一し、ならびに金融を調整すること、国庫を管理し、兌換券を発行し、国家の通貨を鑄造、発行すること、国内外の公債を募集する特権を有すること、国民政府が中央銀行総裁を特別任命し、かつその理事や監事を派遣し、国民政府政務院（内閣）が中央銀行を直接管轄することなどが定められた。また、同年10月と11月に、「中国銀行条例」と「交通銀行条例」も相次いで頒布され、条例によって両銀行の中央銀行的な側面が除去され、中国銀行は特許国際為替銀行で、交通銀行は特許發展全国実業銀行であることが確定された。

1935年5月に立法院はさらに「中央銀行法」を制定した。かかる法律では、中央銀行が国家の銀行として存在することがより明確にされたほか、總統府が中央銀行を直接管轄し、本店が南京に置かれること、中央銀行の資本額を1億元に増加すること、ならびに中央銀行の組織、特権、業務内容、決済および報告事項等のことについても規定が設けられた。そこで、国民政府の中央銀行は、発券の銀行、政府の銀行、また銀行の銀行としての機能を有するに至り、一応本来の意味でいう中央銀行となったと評価されうる¹¹⁾。ただ、通貨の発行については、中央銀行のほかに、中国銀行と交通銀行にも通貨発行権が与えられていた¹²⁾。そうした状況は、1942年7月に財政部が通貨発行権を中央銀行のみは

11) もっとも、国民政府の時代では、長年にわたり戦争（抗日戦争、内戦）が続き、政府が軍備を調達したため、中央銀行は大量の紙幣を印刷、発行した。その結果、1949年に国民政府が中国大陆から台湾に退去するまでは、ハイパーインフレーションが起ころ、貨幣制度が事実上崩壊した（詳細については、姚遂、前掲注4）391頁以下参照）。したがって、当時の中央銀行には独立性が全く付与されていなかったといえよう。

12) 中央銀行、中国銀行および交通銀行のほかに中国農民銀行も通貨発行権が付与されたが、前者3つの銀行が発行した通貨は法定通貨とされたのに対して、中国農民銀行の発行した通貨は法定通貨とされなかった（毛沢盛・卞志村、前掲注4）35頁）。

有し、通貨を発行することを決定するまでに続いていた。なお、1949年8月に中央銀行の本店は再び南京から上海に移されたが、1949年10月に中華人民共和国が成立したことによって、中央銀行は、国民政府とともに台湾に移転し、今日に至っている。

こうして、中華人民共和国が成立する以前、中国における中央銀行制度は、戸部（大清）銀行から中国銀行・交通銀行を経て、最後に中央銀行に至ったという変遷によって、ようやく確立されるようになった。その間は実に30数年の歳月がかかったのである。

3. 中華人民共和国の中央銀行

中国の中央銀行は人民銀行である。だが、人民銀行は当初から純粋な中央銀行として存在することが認められておらず、中央銀行としての機能のみを有すると認められるまでは次のような変遷があった。

人民銀行の生成は、まずは1948年12月に華北銀行、北海銀行および西北農民銀行を合併したことに遡る。この3つの銀行はいずれも中国共産党が支配した地域（こうした地域は「解放区」と呼ばれる）に存在していた銀行である¹³⁾。1949年10月に中華人民共和国が成立した後の数年間、銀行の国有化という方針のもとで、中国銀行、交通銀行などのような中華民国時代にあった銀行が次々と人民銀行に吸収合併された。その結果、中国には人民銀行という名称の銀行しかない状況が生まれ、しかも1979年までに続いた。その期間の人民銀行は、通貨を発行し、国庫業務を行ったほか、預金、貸出し、決済などの業務も行っていたが、実質的に国家財政を実行するための会計出納係として存在していた（このようなことは「大財政、小銀行（大きな財政、小さな銀行）」と表現される）。前述のように、中華民国時代において、純粋な中央銀行がほぼ完成されたが、中華人民共和国になってから、いわゆる純粋な中央銀行がなくなり、

13) 朱大旗『金融法〔第2版〕』（中国人民大学出版社、2007年）94頁、劉隆亨『銀行金融法学〔第6版〕』（北京大学出版社、2010年）30頁。

中央銀行としての機能と商業銀行としての機能を兼ね備えた人民銀行は総合銀行として中国における唯一の銀行となった。こうした単一銀行体制は、当時中国が実行していた中央集権型計画経済体制の産物で、そうした経済体制に見合ったものであるといえよう¹⁴⁾。

1979年以降の中国は、経済改革政策を実行し始めた。かかる政策の実行に伴う経済発展の要請に応えるため、中国農業銀行、中国銀行、交通銀行など以前存在していた銀行が相次いで復活を認められ、営業を再開した。それによって、数十年間人民銀行が中国における唯一の銀行として存在していた局面は改変された。そうした変化がまた人民銀行自身にも及んだ。1983年、中国政府の国務院は、「中国人民銀行が専ら中央銀行の機能を果たすことに関する決定」の中に、人民銀行が1984年1月1日より専ら中央銀行としての機能を担い、従来人民銀行が担当した貸出し、預金などといったような本来商業銀行が取り扱うべきとされる業務を新たに設立される中国工商銀行に移すことを決定した。それを受けて、人民銀行は、「中国人民銀行が専ら中央銀行の機能を果たすことに係る若干の具体的な問題に関する暫定規定」を制定した。1986年、国務院は「中華人民共和国銀行管理暫定条例」¹⁵⁾を頒布し、行政法規（中国では、国務院の制定した規則は「行政法規」と称される）という形で人民銀行の中央銀行としての地位を明確にした。この暫定条例では、人民銀行が国務院に直属する全国の金融機関を指導、管理する国家機関であると位置づけられたうえで、職責として人民元通貨を発行し、国庫業務を担当し、政府債券の発行を代理し、商業銀

14) いうまでもなく、中国の中央集権型計画経済体制は旧ソ連に範を求めて確立されたものであると同じように、中国における銀行の国有化と銀行体制の単一化も旧ソ連の単一銀行体制を真似たものである。旧ソ連の銀行体制については、林幸司『近代中国と銀行の誕生』（御茶の水書房、2009年）176-178頁参照。

15) 当該暫定条例は、総則（第1章）、中央銀行（第2章）、専門銀行（第3章）、その他の金融機関（第4章）、通貨発行管理（第5章）、与信資金管理（第6章）、利率管理（第7章）、預金、貸付、決済管理（第8章）、違法処理（第9章）および附則（第9章）から構成され、計63か条があり、1995年に成立した中国人民銀行法および商業銀行法のもととなったと思われる。

行の預金準備金を保管し、商業銀行へ金銭を貸出し、金融政策、金融関連ルールを制定、実施し、金融機関および金融市場を監督管理するなどのことが明文化された。そこで、この暫定条例によって、人民銀行は、発券の銀行、政府の銀行および銀行の銀行となり、中央銀行としてのあるべき姿を一応得たといえよう。

1992年10月、中国は経済改革の最終目標が社会主義市場経済の実現であるとして、経済改革の方向性を明確にした。そのため、経済改革ならびに金融体制改革の深化が図られた。しかし、「銀行管理暫定条例」の規定内容の一部は、そうした情勢変化の要請に答えなくなった。そうした中、中国共産党14期3中全会（中国語＝中国共産党第十四届中央委員会第三次全体会議）において採択された「社会主義市場経済体制の構築に係る若干の問題に関する決定」、ならびに国務院の「金融制度改革に関する決定」は、いずれも人民銀行は中国の中央銀行として、国務院の指導のもとで金融政策を独立して実施し、通貨供給量を調節し、通貨価値を安定させ、金融機関に対する監督管理を厳格にし、金融秩序を守り、金融システムの安全、効率的な運営を保障することを要求した。それを受けて、法律という形で人民銀行の性格や地位を明確にし、人民銀行の金融政策作成および実施の科学性・權威性を保障し、金融システムの安定した運営を保障するのは切実なことであると強く認識されるようになった¹⁶⁾。そのため、人民銀行法の立法は必要不可欠なこととされ、「中華人民共和国中央銀行法」（以下、「人民銀行法」という）は、1995年3月に開催された全国人民代表大会（以下では、「全国人大」という）8期3回会議（中国語＝第八届全国人民代表大会第三次會議）においてようやく採択された¹⁷⁾。その後、2003年に同法は1回改正された¹⁸⁾。

16) 周正慶「『中華人民共和国中国人民銀行法〔草案〕』に関する説明」中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会公報第三号（1995年）32頁。

17) 人民銀行は、すでに1979年に銀行法の起草に着手した。1993年に長年の研究、論証を経て、中国共産党中央ならびに国務院の金融体制改革に対する要求に従い、人民銀行法案および商業銀行法案をそれぞれ作った。人民銀行法案の作成について、政府関係部門、金融機関、専門家ならびに地方の意見を募ったほか、国際金融機関のアドバイスを受け、諸外国の中央銀行立法の経験をも検討し、参考にした。草案は、国務院常務委員会の審

三、中国中央銀行の法構造

中国の中央銀行法としての人民銀行法は、総則(第1章)、組織機構(第2章)、人民元(第3章)、業務(第4章)、金融監督管理(第5章)、財務会計(第6章)、法律責任(第7章)および附則(第8章)からなり、計53か条を有する。以下では、その主な内容を述べ、ならびに検討することとする。

1. 中国人民銀行の性格と法的地位

人民銀行の性格について、人民銀行法は、人民銀行が中国の中央銀行であり、國務院の指導のもとで金融政策(中国語=貨幣政策、monetary policy)を制定、実施し、金融リスクを防止、解消し、金融の安定を維持すること(人民銀行法2条、以下では、人民銀行法の条文を引用する際に法令名を省略する)、人民銀行の資本金が全額国家より出資され、国家の所有に属すること(8条)を明確に規定する。こうした明文規定から明らかなように、人民銀行の性格は、中国の中央銀行であると同時に、國務院の構成部分としての特殊な国家機関でもある¹⁹⁾。すなわち、人民銀行は、國務院の指導下で、発券の銀行、政府の銀行

議、承認を経て、1994年6月に全国人大常務委員会での審議に上程された。全国人大常務委員会は、1994年6、8、12月に3回にわたって当該草案を審議し、草案に対して委員から数多くの修正意見が出された(周正慶、前掲注15) 32頁)。なお、草案作成のため、IMFや世界銀行などの国際金融機関のアドバイス、諸外国の中央銀行立法を参考にしたことに関して、詳しくは、余培翹「從起草過程看〔中国人民銀行法〕的意義与作用」中国金融1995年第5期6頁以下参照。

- 18) この改正は、主として新たに設置された中国銀行業監督管理委員会に銀行業金融機関に対する監督管理権が移譲されたことを受けての改正である。
- 19) これに対して、日本銀行は、その資本金が1億円とされ、日本政府および政府以外の者から拠出されるが、日本政府からの出資は5500万円以上と規定される(日本銀行法8条)。日本政府の出資は過半数であると規定されるが、日本銀行の法的地位は、日本政府に直属する政府機関ではなく、法人であるとされる(同法6条)。ただ、法人の性格に関してさまざまな議論がある。1883年の日本銀行条例では、日本銀行は株式会社の形態

および銀行の銀行として機能すべきであるとされる中国の中央銀行である。

人民銀行の法的地位とは、人民銀行の国家の機関体制における地位をいう²⁰⁾。中国の独特な政治体制構造によって、人民銀行の法的地位は、國務院の指導下に置かれ、相対的独立性しか与えられず、国家の金融に対しマクロ的なコントロールや監督管理を実行するという国家機関にほかならないと決定付けられる。人民銀行の中央政府に対する行政的従属性およびその相対的独立性に関する人民銀行法の諸規定を通して、そうした地位をより具体的に明らかにすることができるとと思われる。まずは、人民銀行の中央政府に対する行政的従属性について、人民銀行法は、前述の2条と8条のほか、人民銀行が年度通貨供給量、金利、為替レート、および國務院の規定するその他の重要な事項を決定する際に必ず國務院に報告し、かつ國務院の認可を得てからその決定事項を実施すること（5条1項）、人民銀行が金融政策委員会を設け、その職責、構成および業務手続について國務院が定め、かつそれを全国人大常務委員会に報告すること（12条）、中国人民銀行総裁（中国語＝行長）を國務院総理が指名し、全国人大が決定し、中華人民共和国主席が任免するのに対して²¹⁾、副総裁（中国語＝副行長）を國務院総理が任免すること（10条）などの規定をも設けている。

が採られていたため、私法人とされていた。そして1942年の旧日本銀行法の制定により、日本銀行条例下での株式会社形態から特別法令に基づく法人へと改組されたが、日本政府は、従来と同様に日本銀行を私法人としていた。戦後になると、日本銀行をいわゆる認可法人とする見解が表れたが、現行日本銀行法下では、日本銀行は従来の私法人としての地位を継承しているとされている（日本銀行の法人としての位置づけについて、塩野宏監修、日本銀行金融研究所「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」編『日本銀行の法的性格』（弘文堂、2001年）109頁以下参照）。日本銀行は私法人として位置づけられているとはいえ、その高度な公共性に鑑みれば、株式会社のような一般的な私法人と大きく異なるのは確かである。人民銀行の法人格について人民銀行法は明文化していないが、人民銀行は営利を目的としない機関法人と位置付けられている（李大偉・李紅華『中華人民共和国中国人民銀行法釈義』（中国法制出版社、2004年）27頁。

20) 朱大旗、前掲注13) 97頁。

21) ただ、全国人大の閉会期間中には、全国人大常務委員会は人民銀行総裁の任免を決定し、中華人民共和国主席は任免するとされる（10条）。

次に、人民銀行は、国家機関の1つとして国務院に直属するが、他の国家機関と比較して、一定の独立性を持つものとされる(相対的独立性)。人民銀行に対する相対的独立性の付与は、人民銀行が中央銀行として金融政策を作成し、マクロ経済をコントロールし、金融の安定を維持するという重要な役割を果たさなければならないと期待されるからである。人民銀行の相対的独立性は、とりわけ地方政府、各級政府部門、財政部、社会团体および個人に対する関係や全国人大に対する間接の責任に関する規定において表れる。人民銀行法によれば、①人民銀行は、国務院の指導下で法により独立して金融政策を実施し、職責を履行し、業務を行い、地方政府、各級政府機関、社会团体および個人からの一切の介入を受け付けない(7条)、②銀行業金融機関の口座に対し当座貸越をしてはならない(26条)、③政府財政に対し当座貸越しをしてはならず、国債およびその他の政府債券を直接購入、一括販売してはならない(29条)、地方政府、各級政府機関に対し貸出しをしてはならず、ノンバンクおよびその他の組織や個人に対し貸出しをしてはならず(ただし、国務院の許可の下で人民銀行からの貸出しを受ける特定ノンバンクを除くとされる)、いかなる組織や個人に対しても担保を提供してはならない(30条)、④職責履行のため、支店や出張所などの派出機関を設立することができ、かかる派出機関に対し一括して指導、管理する(13条)、⑤人民銀行の総裁、副総裁およびその他の職員は職責を全うしなければならない(14条)、⑥人民銀行は、全国人大常務委員会に対し金融政策の状況や金融業の運営状況に関する報告を提出しなければならない(6条)とされる。

中央銀行について議論する場合にとりわけ関心を持たれるのは中央銀行の政府に対する独立性の問題であると思われる。上述の諸規定から人民銀行に付与される一定の独立性を見出すことができよう。しかし、人民銀行が国務院に直属する政府機関の一部として位置付けられるという人民銀行の行政的従属性に鑑みると、中国の中央銀行の独立性は、あくまでも極めて限定された独立性であるといえよう。そしてまた、人民銀行の独立性に関する諸規定の中には、とりわけ中国的な意味を持つものとして思われるのは、いかなる地方政府、各級政府機関、社会团体および個人からの介入をも受け付けないという規定であろう。

2. 中国人民銀行の機能

人民銀行法は、人民銀行が中央銀行として果たすべき基本的機能について、金融政策の作成と実施、金融リスクの防止と解消、および金融の安定維持を明文化している（2条）。ここにいう金融政策の目標とは、通貨価値の安定を維持し、かつこれによって経済成長を促すことをいう（3条）。そしてまた、かかる基本的機能を実現させるために人民銀行の果たすべきとされる14項目の職責は明文されている。すなわち、それは、①その職責の履行に関する命令および規則を頒布すること、②法に従い金融政策を作成し、実施すること、③人民元を発行し、その流通を管理すること、④銀行間コール・ローン市場および銀行間債券市場を監督管理すること、⑤外貨管理を実施し、銀行間外貨為替市場を監督管理すること、⑥金（ゴールド）市場を監督管理すること、⑦国家の外貨準備高および金（ゴールド）準備高を保有、管理、ならびに運営すること、⑧国庫を管理すること、⑨支払、決済システムの正常な運営を維持すること、⑩金融業におけるマネーロンダリング防止活動を指導、手配し、マネーロンダリングに係る資金をチェックすること、⑪金融業界の統計、調査、分析および予測を行うこと、⑫国家の中央銀行として関連の国際金融活動に従事すること、⑬国務院が定めるその他の職責（4条）、⑭金融政策を実施するため、銀行業金融機関に対する預金準備金の預け要求、基準利率の確定などといったような金融業務を営むこと（23条）である²²⁾。こうした規定内容から、人民銀行法が発券の銀行（たとえば、③）、政府の銀行（たとえば、④⑤⑥⑦⑧⑩⑫など）および銀行の銀行（たとえば、⑨、⑭）という中央銀行としての果たすべき機能を人民銀行に付与したことは明らかにされたと思われる。発券の銀行とは、通貨の発行という特権を与えられ、中国の唯一の通貨である人民元を発行し、かつその流通を管理することである。政府の銀行とは、特別な銀行として政府

22) 2008年7月に、人民銀行が作成し、国務院による承認を受けた「中国人民銀行の主要な職責、内部機構の設置および人員編成の規定」という文書において、人民銀行法の諸規定に基づいて人民銀行の果たすべき主要な職責は再調整され、具体化された。

に対してさまざまな金融サービスを提供することである。銀行の銀行とは、銀行の最後の貸し手として銀行を中心とした金融機関に対して金融業務を行うことである。なお、人民銀行は、基本的機能およびその職責を果たすために、人民銀行法第4章に規定する金融業務に従事することができるとされる。これらの業務について詳しくは後述する。

3. 中国人民銀行の組織機構

人民銀行の組織機構とは、基本的には人民銀行のガバナンスに関することを指す。人民銀行法は、人民銀行内部の組織機構について大まかな規定しか設けておらず、その組織機構は指導的機構、支店たる出先機構および諮問的な答申機構に分けられる²³⁾。

指導的機構とは、人民銀行の最高意思決定機関および執行機関を意味し、総裁(中国語＝行長)1名と副総裁若干名により構成される(10条1項)²⁴⁾。人民銀行は総裁責任制を実行し、総裁は人民銀行の業務を指導し、副総裁は総裁の業務を補佐するとされる(11条)。

人民銀行は、その職責を履行する上での必要性に応じ、人民銀行の出先機構(中国語＝分支機構)として支店を設置し、支店に対して統括的な指導および管理を行う。人民銀行の支店は人民銀行の授權に基づいて、その管轄区内での金融安定を維持し、関係業務を引受ける(13条)²⁵⁾。

23) 朱大旗、前掲注13) 99頁。

24) 1995年に人民銀行法が成立するまでは、人民銀行の最高意思決定機関は理事会であった(銀行管理暫定条例7条1項)。人民銀行総裁、副総裁、数名の顧問と専門家、財政部副部長1名、国家経済計画委員会副主任1名、数社の商業銀行の総裁、中国人民保険公司社長(中国語＝總經理)などによって構成され、理事長は、人民銀行総裁が担当し、副理事長は理事の互選により選出するとされた(王広謙主編『中央銀行学〔第2版〕』(高等教育出版社、2006年)20頁、毛沢盛・卞志村、前掲注4) 88頁)。

25) 人民銀行の中央銀行としての性格が明確にされた1984年から1998年までは、人民銀行支店は、中国の行政区画に応じて、省(自治区、直轄市をも含む)級支店(中国語＝一級分行)、地区級支店(中国語＝二級分行)および県級支店(中国語＝支行)が設置さ

人民銀行法によれば、人民銀行は金融政策委員会を設置することを義務付けられる。金融政策委員会は、国家のマクロ的なコントロール、金融政策の作成および調整において重要な役割を発揮しなければならない(12条)。ただ、金融政策委員会の職責、構成、業務手順に関する詳細な規定は、人民銀行法が設けておらず、その制定が国務院に委ねられ、国務院がそれを全国人大常務委員会に届け出なければならないとされる(12条1項)。国務院は、人民銀行法のこうした規定に従い、1997年4月に「中国人民銀行金融政策委員会条例」(以下、「金融政策委員会条例」という)を制定、公布した²⁶⁾。金融政策委員会条例は、まず金融政策委員会は金融政策を作成するための諮問的な答申機構であると位置づけ、国家のマクロ的な経済情勢を総合的に分析したうえで、国家のマクロ経済に対するコントロール目標に基づいて、金融政策に関わる事項を議論し、ならびに提案することをその職責とする(金融政策委員会条例2条)。

「金融政策委員会条例」は、金融政策委員会委員について、人民銀行総裁、同副総裁2名、国家計画委員会副主任1名、国家経済貿易委員会副主任1名、財政部副部長1名、国家外貨管理局長、中国证券监督管理委员会主席、国有単独出資商業銀行総裁2名および金融専門家1名、計11名と規定する(5条)が、その後、国務院の内部組織の改革や新しい金融監督部門の設置により、金融政策委員会委員は13名に増員された²⁷⁾。現在の委員は、人民銀行総裁、同副総裁2名、国務院副秘書長(「官房副長官」に相当する)1名、国家発展と改革委員会副主任1名、国家経済貿易委員会副主任1名、財政部副部長1名、国家外貨管理局局長、中国銀行業监督管理委员会主席、中国证券监督管理委员会主席、

れていた。しかし、こうした支店の設置体制は、地方政府の介入を強く受けるなど多くの弊害を伴っていたため、中国政府は1998年ならびに2005年に人民銀行の管理体制について重要改革を実行し、弊害の解消を図った。

26) 当該条例は、総則(第1章)、組織機構(第2章)、委員の権利と義務(第3章)、運営(中国語=工作程序、第4章)、および附則(第5章)からなり、計26か条を有する。

27) 金融政策委員会条例は改正されずに、委員が11名から15名に増員されうるのは、委員数について国務院が調整、決定することができるとの規定によると思われる(金融政策委員会条例5条2項)。

中国保険業監督管理委員会主席、中国銀行業協会会長および金融専門家3名、計15名となる²⁸⁾。これらの委員から明らかなように、金融専門家3名を除いた委員会委員はほぼ全員が政府役人である。また、人民銀行総裁、外貨管理局局長および中国証券監督管理委員会主席は当然の委員とされる（「金融政策委員会条例」6条²⁹⁾）。

金融政策委員会の例会会議は、年4回（毎四半期第1月目に）招集されなければならない、委員会主席（人民銀行総裁は務める）または3分の1以上の委員が提案した場合に、臨時会議は招集されることができるとされる（「金融政策委員会条例」20条）。

4. 中国人民銀行の金融政策

人民銀行の金融政策の目標は、通貨価値の安定を維持し、これをもって経済の成長を促進させることであるとされる（人民銀行法3条³⁰⁾）。人民銀行法では、人民銀行は、金融政策の目標を実現させるためには、次のような金融政策の手

28) 2012年11月10日現在、人民銀行ウェブ・サイト<http://www.pbc.gov.cn>にアクセスして得たものである。

29) 人民銀行の金融政策委員会は諮問的な答申機構であると位置づけられているにすぎないのに対して、日本銀行における政策委員会は最高意思決定機関であると位置づけられ、日本銀行法は、その権限や運営等に関して比較的詳細な規定を設けている（日本銀行法14条以下）。人民銀行法は、金融政策委員会について1か条しか規定しておらず、その詳細について国務院に委ねていることに対して、金融政策委員会の独立性や権威性を強化するために現行の立法モデルを変更して人民銀行法において当該委員会についてより詳細な規定を設けるべきであるとの見解がある（朱大旗、前掲注17）102頁）。

30) これに対して、日本銀行法は、「通貨および金融の調節」の理念として、物価の安定を図ること、ならびに国民経済の健全な発展に資することを明文化する（日本銀行法2条）。「物価の安定」という理念と人民銀行の金融政策の目標とされる「通貨の安定」とは、内容上これといった相違が生じるといわれはないと判断されるかもしれないが、実はそこには微妙な問題が含まれていると指摘されている（建部正義『金融危機下の日銀の金融政策』（中央大学出版部、2010年）207頁）。なぜなら、現行日本銀行法の制定過程で、「通貨の安定」という用語をわざわざ避けて、あえて「物価の安定」という用語が採用

段を運用できると定められる(23条1項)。すなわち、それは、①銀行業金融機関に対し所定の割合に従い預金準備金を預け入れるよう求めること(預金準備金制度)、②中央銀行の基準利率を確定すること、③人民銀行の預金口座を開設している銀行業金融機関のために再割引を取り扱うこと(手形再割引)、④商業銀行に貸付金を提供すること(銀行たる金融機関への貸付)、⑤公開市場で国債、その他の政府債券および金融債券ならびに外貨の売買を行うこと(公開市場での有価証券等の売買)、および⑥国务院の定めたその他の金融政策手段、である。こうした金融政策手段の運用に関する具体的要件や手続の明確化については、法はそれを人民銀行に委ねるとしている(同条2項)。それらの政策のうち、②と③および④は、いわゆる貸出政策に、①は準備率操作に、⑤は公開市場操作に、それぞれ相当するとして解される。

5. 中国人民銀行の業務内容

人民銀行は、中国の中央銀行として所定の国家金融に対するマクロ的なコントロールや金融監督管理の基本機能を果たすためには一定の業務を行う必要がある。ただ、通常の商業銀行とは異なって、人民銀行が中央銀行であるがゆえに、その業務内容自体はいうまでもなく中央銀行という性格を伴う特殊性を有し、かつ一定の原則に従わなければならないと思われる。

すなわち、その特殊性は、①業務活動の展開が営利を目的としてはならず、業務サービスを提供することにより通貨・金融を安定させ、国家のマクロ経済

されるに至った経緯が存在するからである。たとえば、1997年2月に金融制度調査会の行った「日本銀行法の改正に関する答申の理由書」によれば、「金融政策の目標を、物価の安定ではなく、通貨価値の安定とする考え方もある。しかし、通貨価値には、対内的価値である物価と対外的価値である為替レートの2つの側面があり、こうした2つの目標を、金融政策という1つの経済手段で追求する場合、利益相反が生じうるのは、理論や過去の経験が示すことである。従って、金融政策の目標は、通貨価値の安定とせず、物価の安定が適当であると判断したところである」とされる。これについては、金融庁ウェブ・サイトhttp://www.fsa.go.jp/p_mof/singikai/kinyusei/tosin/la601f3.htm参照。

の発展を調節すること、②業務対象が基本的には商業銀行やその他の金融機関に固定化されており、直接企業や個人を相手に業務を展開しないこと、③国家という名の下で業務を展開することといったところに表われよう。そして、業務を展開する際に従うべきであるとされる原則とは、①法律、行政法規を遵守し、国の方針や政策を貫徹すること、②市場経済活動の法則やルールを遵守するということである。とにかく、人民銀行は、その業務活動の本質が公共サービスのものを提供することであって、市場経済の法則の要請に基づき、法定業務を通して、公共製品およびサービスを提供しなければならないと強調される³¹⁾。

人民銀行法の第3章および第4章における関連規定を整理すると、人民銀行の業務について主に次のようなものが明文化されている。すなわち、それは、①人民元を印刷し、発行すること、②銀行業金融機関に対し所定の割合に従い預金準備金を預け入れるよう求めること、③中央銀行の基準利率を確定すること、④銀行業金融機関のために再割引を行うこと、⑤商業銀行に貸付金を提供すること、⑥公開市場で国債、その他の政府債券および金融債券ならびに外貨の売買を行うこと、⑦法律や行政法規により国庫金を取り扱うこと、⑧財政部門に代って、各金融機関に対する国債その他の政府債券の発行、兌換を取り扱うこと、⑨銀行業金融機関間の決済システムを構築し、または構築することを補助し、決算事項を調整し、決済サービスを提供すること、などである。

これらの所定の業務に関連して、人民銀行は、①商業銀行に対し1年期以上のローンを貸し付けること、②政府財政のために貸越しをし、国債その他の政府債券を直接購入し、一括して引受けること、③地方政府、各級政府部門に対し貸付金を提供すること、④国务院の認める特定のノンバンク系金融機関に対する貸付金の提供を除き、ノンバンク系金融機関その他の組織や個人に対し貸付金を提供すること、⑤いかなる組織や個人に対しても担保を提供することが禁止される。これらの行為は、いずれも流通する通貨量の増大に繋がる行為である。こうした行為を禁止しないと、通貨の流通量を調節して、金融の安定を

31) 朱大旗、前掲注13) 109頁。

維持し、ならびに経済の安定的な発展を導くという人民銀行の役割は果たされないという結果が生じると危惧される。その意味において、こうした禁止規定は、人民銀行に付与されるマクロ的なコントロール機能の実現を確保するために設けられたものといえよう。

6. 中国人民銀行の金融監督管理権

従来、人民銀行は、銀行業を含めた金融業全体に対し監督管理権限を有し、その権限が1986年に制定された「銀行管理暫定条例」、ならびに1995年に成立した人民銀行法において明確に定められていた³²⁾。その後、金融業に対する「分業経営・分業管理（分野別による営業・分野別による管理）」の原則が確立されたことにともない、銀行業、証券業および保険業の各業界に対する監督管理はそれぞれ銀行業監督管理委員会、証券監督管理委員会および保険業監督管理委員会に委ねられることになった³³⁾。ただ、それによって、人民銀行はその金融監督管理権が完全に取り除かれたのではなく、金融機関、金融商品そして金融市場を跨る包括的な分野に対しなお一定の監督管理権が付与されている。そうした監督管理権は基本的に人民銀行に与えられた金融システムの安定、金融政策の実施という中央銀行として有する機能の実現に関連するものである。人民銀行の金融監督管理権の具体的な内容について、人民銀行法は次のように規定する。

第1は、金融市場に対する監督管理権である(31条)。すなわち、人民銀行は、法により金融市場の運営状況を監督、分析し、マクロ的コントロールを実施し、その調和のある発展を促進させる。第2は、金融機関等に対する検査監督権である(32条)。人民銀行法によれば、人民銀行は、金融機関その他の組織や個人に対して、①預金準備金管理に関する規定を執行すること、②人民銀行の特

32) ただ、1993年以降、証券業に対する監督管理は人民銀行の所管事項ではないとされた。

33) 法律上、こうした原則が明文化されたのは、1998年12月に成立した証券法である(6条)。

証券法によれば、証券業および銀行業、信託業、保険業は、「分業経営、分業管理」を実行し、証券会社と銀行、信託、保険業務機関は別個に設立されなければならないとされる。

種貸付に関する行為、③人民元管理に関する規定を執行すること、④銀行間のコール・ローン市場、銀行間債券市場に関する規定を執行すること、⑤外貨管理に関する規定を執行すること、⑥金（ゴールド）の管理規定を執行すること、⑦人民銀行を代理して国庫を管理すること、⑧決済管理の規定を執行すること、⑨マネーロンダリング防止に関する規定を執行することを検査監督することができる。なお、②にいう特殊貸付とは、人民銀行が国务院の決定により金融機関に対し提供して特定の目的のために用いられる貸付を意味する。第3は、銀行業監督管理機関に対する検査監督提案権である（33条）。人民銀行は、金融政策の実施および金融安定の維持の必要に応じて、国务院銀行業監督管理機関に銀行業金融機関に対する検査、監督の実施を提案することができる。当該機関は、当該提案を受けた日から30日以内に回答することを要する。第4は、金融危機に対する検査監督権である（34条）。銀行業金融機関に支払困難が生じ、金融危機を引き起こすおそれがある場合には、金融安定を維持するため、人民銀行は国务院の許可を経て銀行業金融機関に対して検査、監督する権限を有する。この権限は、金融危機を起こすおそれがあるという特段の状況下で付与されるものであるため、その行使は上記32条に規定する金融機関に対する検査監督権に限定されることなく、より広範に及ぶと解される。第5は、計算書類および資料の提出要求権である（35条）。人民銀行は、職責履行のため、銀行業金融機構に対し、貸借対照表、損益計算書ならびにその他の財務諸表、統計報告書および資料の提出を要求することができる。商業銀行法においてこうした権限についても同様な規定も設けられており（商業銀行法55条、60条）、同法に基づいて、人民銀行は、銀行業金融機関の計算書類および資料の虚偽記載行為、要求に応じない行為に対する処罰権を有するとされる（商業銀行法77条、80条）。第6は、全国金融統計データの作成・公表権である。（36条）。人民銀行は、全国金融統計データ、報告書を一元的に作成し、かつ国家の関係規定に従い公表する。

なお、人民銀行が確実に金融監督管理の職責を履行し、その他の監督管理機関との関係を調整し、監督管理の欠如または監督管理の重複が生じないように、人民銀行は、その内部の帳簿審査、検査制度を構築し、内部的な監督管理体制

を強化するほか(37条)、銀行業監督管理機関、その他の金融監督機関とともに監督管理情報共有システムを構築することを義務付けられる(32条2項)。ただ、金融監督管理をめぐる人民銀行とその監督管理機関との協力メカニズムの構築については、人民銀行法は、具体的な規定を設けておらず、国務院に規定することを委ねるとしている(9条)。

7. 中国人民銀行の財務会計

人民銀行は、国務院に直属する国家機関の1つであるが、他の国家機関と異なっており、国からの全額出資とはいえ、資本金を有する。そのため、人民銀行法は、人民銀行に見合った財務会計制度につき規定を設けている。ただ、そうした規定は原則的なものにすぎない。

まずは、人民銀行は、独立した財務予算管理制度を実施するとされる。こうした制度の下では、人民銀行の予算は、国務院の財政部門の審査を経た後に中央予算に組み入れられ、国務院の財政部門による予算執行に対する監督を受けることを要する(38条)。そして、人民銀行は、会計年度毎にその収入からその年度の支出を控除して、国務院の財政部門が定めた割合に従い、積立金総額を計上した後の純利益を全額中央財政に納付しなければならないが、欠損が生じた場合には、中央財政が支出し当該欠損を補填する(39条)。このように、人民銀行が実施する財務予算管理制度は完全に独立するものではなく、あくまでも相対的に独立するものである。

さらに、人民銀行の財務収支および会計事務は、法律、行政法規および国の統一した財務会計制度に従い行われ、国務院の会計検査機関および財政部門が法に基づき実施する会計検査および監督を受けなければならない(40条)。

なお、人民銀行の会計年度は、西暦1月1日から12月31日までとされる。人民銀行は、毎会計年度の終了後3か月以内に、貸借対照表、損益計算書および関連の財務諸表を作成し、かつ年度報告を作成、国の関係規定に従い公表することを要する(41条)。こうした計算書類等の関係書類の開示は人民銀行の透明性を高めるための措置であると位置づけられる。

8. 罰則

人民銀行法は、主として以下のような違法行為者に対し罰則規定を設けている。

まずは、人民元の発行および流通の管理規定に違反する者についてである。具体的に、①人民元を偽造、もしくは変造し、偽造もしくは変造した人民元を売却し、または偽造もしくは変造した人民元を明らかに知りながら輸送した場合に、そのことが犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及し、犯罪を構成するに及ばないときは、公安機関は15日以下の拘留および1万元以下の過料に処する(42条)。②偽造もしくは変造した人民元を購入し、または偽造もしくは変造した人民元を明らかに知りながら所持し、使用した場合に、そのことが犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及し、犯罪を構成するに及ばないときは、公安機関は15日以下の拘留および1万元以下の過料に処する(43条)。③宣伝物、出版物またはその他の商品に、不法に人民元の図案を使用した場合には、人民銀行は是正を命じ、不法に使用した人民元の図案を廃棄し、違法所得を没収し、かつ5万元以下の過料に処する(44条)。④通貨の代替券を印刷し、または発売し、人民元に代えて市場において流通させた場合には、人民銀行は、違法行為の停止を命じ、併せて20万元以下の過料に処する(45条)。

次に、金融監督管理規定に違反する者についてである。すなわち、人民銀行法32条(本論文三の6)に掲げる行為が関連規定に違反し、関連の法律または行政法規に処罰規定がある場合には、その規定に従い処罰する。関連の法律または行政法規に処罰規定がない場合には、人民銀行は、情状に応じて警告し、違法所得を没収し、違法所得が50万元以上の場合には、併せて違法所得の同額以上5倍以下の過料に処する。違法所得がない場合にまたは違法所得が50万元に満たない場合には、50万元以上200万元以下の過料に処する。直接責任を負う取締役、上級管理職およびその他の直接責任者に対しては、警告し、5万元以上50万元以下の過料に処する。犯罪を構成する場合には、法により刑事責任を追及する(46条)。当事者は、上記行政処罰に対し不服である場合には、行政訴訟法に従い、行政訴訟を提起することができる(47条)。

さらに、違法行為を行った人民銀行の関係者についてである。①人民銀行法30条1項に違反して貸付行為を行うこと、組織や個人に担保を提供すること、そして許可なく人民元の発行基金を流用することのいずれかを人民銀行自身が行った場合に、直接責任を負う主管者およびその他の直接責任者に対し、法により行政処分に処し、犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及する。そしてまた、そうした行為のいずれかをしたことによって、損害をもたらした場合には、直接責任を負う主管者およびその他の直接責任者は、賠償責任の一部または全部を負わなければならない(48条)。②人民銀行の職員に、国家の秘密、知り得た商業秘密の漏洩、汚職収賄、不正、職権乱用、職務怠慢などがあつた場合に、刑事責任追及や行政処分の処罰が用意されている(50条、51条)。

なお、地方政府、各級政府部門、社会团体および個人が人民銀行およびその職員に対し人民銀行法29条の規定に違反して、貸付、担保の提供を強制した場合には、直接責任を負う主管者およびその他の直接責任者に対し、法により行政処分に処する。そうした行為が犯罪を構成する場合には、法により刑事責任を追及する。また損害をもたらした場合には、賠償責任の一部または全部を負わなければならない(49条)。

そのほか、国務院の「違法金融機関および違法金融業務活動の取締規定」、「違法金融行為処罰規定」、人民銀行の「違法行為をした金融機関の経営責任者に対する行政処分に関する規定」、「中国人民銀行行政処罰手続規定」、「中国人民銀行行政再審規定」などは、処罰についてより詳細な規定をも設けている。

四、中国中央銀行法制の課題

1. 人民銀行の独立性

人民銀行が中央銀行としての機能を担うと規定された1984年以降、その独立性は次第に注目されるようになった。1995年に成立した人民銀行法は、人民銀行が中央銀行であると性格づけた一方、人民銀行が国務院の指導のもとで独立して金融政策を作成し、実施するなども明文化して、人民銀行は国務院の構

成分としての特殊な国家機関であることを明らかにした。このことを根拠にして、中央銀行たる人民銀行には独立性が認められていないとよく評価されがちである。その理由として中国は社会主義体制を実施する国であることが挙げられる³⁴⁾。他方、人民銀行法は、①人民銀行は、国务院の指導下で法により独立して金融政策を実施し、職責を履行し、業務を行い、地方政府、各級政府機関、社会团体および個人からの一切の介入を受け付けない(7条)、②銀行業金融機関の口座に対し当座貸越をしてはならない(26条)、③政府財政に対し当座貸越してはならず、国債およびその他の政府債券を直接購入、一括販売してはならない(29条)、地方政府、各級政府機関に対し貸出しをしてはならず、ノンバンクおよびその他の組織や個人に対し貸出しをしてはならず、いかなる組織や個人に対しても担保を提供してならない(30条)などをも規定する。すでに述べたように、こうした規定を根拠にして、人民銀行には相対的独立性が付与されていると評価されうる。人民銀行への相対的独立性の付与は、いうまでもなく中国の現行の独特な政治体制によるものであると指摘できると同時に、中国経済が中央集権型計画経済体制から市場経済体制へ移転する転換期に

34) たとえば、建部正義、前掲注30) 206頁はそのような趣旨の理由を挙げている。ただ、1つ留意しなければならないのは、中央銀行への独立性の付与が2度にわたる世界大戦中・戦後のハイパーインフレーション等の経験に鑑み、そうした悲惨な経験を再現させないという経験則によるところが大きいことであろう。そうしたハイパーインフレーションの起因は、戦時中・戦後に中央銀行が政府の債務を負担したことにある。今日では、先進国においては中央銀行に独立性を付与し、財政目的インフレ的な経済運営を求める政府などの圧力を排除する仕組みがとられている(塩野宏監修、日本銀行金融研究所「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」編、前掲注18) 129頁)。こうした仕組みの構築は中国にとっても重要なことであると思われる。ただ、いわゆるデフレ脱却のために、日本政府の圧力を受けた形で、2013年1月22日に物価安定の目標を消費者物価の前年比上昇率で2%とし、その実現に向けての金融緩和政策を実施することを内容とする日本政府・日本銀行の共同声明が発表された(当該共同声明の内容の詳細については、朝日新聞2013年1月23日参照)。これによって、日本政府と日本銀行との「横の関係」は「縦の関係」に変えられ、日本銀行の中央銀行としての独立性が脅かされるのではないかと危惧があると思われる。

あることによるものであるとも理解されよう。ただ、人民銀行の独立性が相対的で、弱いものであるという点は、中国の中央銀行法制にとって解消すべき課題であることをも意味する。ここで、人民銀行の独立性に関する問題点を指摘したうえで³⁵⁾、その独立性を強化させるための方策を考えてみたい。

まずは、人民銀行の組織としての独立性についてである。人民銀行法によれば、人民銀行は中国の中央銀行であり、國務院の指導の下で金融政策を制定、実施し、金融リスクを防止、解消し、金融の安定を維持するとされる（2条）。これは、人民銀行が國務院の下部組織であるその他の部署とりわけ財政部と並立し、財政部の指図を受けないこと、換言すれば、一定の独立性を有することを意味する。そしてまた、中国の特殊的な事情であるという中国共産党との関係においては、2003年に党組織の帰属関係について改革が行われた。すなわち、地方にある人民銀行支店の党委員会（支部の一種）は地方にある中国共産党委員会に帰属することが改められ、人民銀行本店にある中国共産党委員会に直接帰属することになった。それによって、人民銀行の支店はその運営について地方の党組織や地方政府からの介入や干渉を制度的に回避することができる。しかし、人民銀行が中央政府である國務院に帰属する政府機関の1つにすぎないこと、金融政策などの重要事項が人民銀行の総裁を中心に置き、数名の副総裁を構成メンバーとする総裁弁公会議によって決定され、かつそうした決定事項が國務院の承認を経てから執行されること、人民銀行内にある金融政策委員会が金融政策に関する最高意思決定機関ではなく、諮問的な答申機関にすぎないことなどは、法制度上人民銀行が中央政府に対して組織的な独立性を有しないことを意味する。

次に、人民銀行の人事の独立性についてである。いうまでもなく、人事の独立性は前述の組織の独立性にも制約される。人民銀行法では、人民銀行総裁は國務院総理が指名し、全国人大が決定し、副総裁は國務院総理が決定すると規定される。しかし、総裁の任期や副総裁の人数について人民銀行法は何ら規定

35) こうした問題点について、毛沢盛・卞志村、前掲注4) 139頁以下に同様な指摘がなされている。

を盛り込んでいない。人民銀行は中央政府である国务院の一部門と法的に位置付けられているため、中央政府は人民銀行の総裁や副総裁を任意に変えるおそれがある。そしてまた、金融政策委員会構成メンバーのうち、中央政府の他の部門の関係者が多く含まれているため、金融政策委員会は官的色彩を色濃く有し、専門性が極めて不十分であると言わざるを得ない。

また、人民銀行の経済や業務執行の独立性についてである。既述のように、人民銀行法では、中国人民銀行の資本のすべてが国家より出資すること、政府の財政に対し当座貸越しをしてはならず、国債およびその他の政府債券を直接購入、一括販売してはならないこと、運営予算について独立採算性が実行されることなどが規定されるため、一定の経済的独立性は保たれている。しかし、人民銀行は国务院の指導の下で金融政策を作成、実行し、国务院が特定のノンバンク金融機関への融資を決定した場合にそれに従う義務があるため、業務執行において中央政府の制約を受けることとなる。

上述のことは、いずれも人民銀行が金融政策を独自に作成し、実行することを制約する問題点であり、通貨価値の安定を維持し、かつこれにより経済成長を促すという中央銀行の究極的な金融政策目標の実現にはマイナス影響を及ぼすおそれがある。したがって、そうした問題を解消するには、現行政治体制のもとでも、人民銀行の独立性を強化する余地が全くないわけではない。人民銀行の独立性強化のためには、まずは組織上中央政府に対する人民銀行の行政的従属性を改める必要があると考えられる。すなわち、人民銀行により強力な独立性を持たせるためには、人民銀行法は、人民銀行を直接全国人民代表大会またはその常務委員会の直属機関にすること、金融政策委員会を人民銀行の最高意思決定機関にすることなどを直接規定する必要がある³⁶⁾。

2. 人民銀行の金融政策の目標

すでに述べたように、人民銀行法は、人民銀行の金融政策の目標について通

36) 同旨の提案について、許多奇「中央銀行独立性的探析」漆多俊主編『經濟法論叢〔第6巻〕』(中国方正出版社、2002年) 208頁参照。

貨価値の安定を維持し、かつこれによって経済成長を促すことを明文化している(3条)。通貨の価値は対内的価値と対外的価値という2つの側面を有し、対内的価値とは物価のことを、対外的価値とは外国為替レートのことを意味する。だが、こうした2つの側面を目標とし、金融政策という1つの経済手段で追求する場合に、利益相反が生じうことは理論や過去の経験が示したとすでに指摘されている。人民銀行の果たすべきとされる職責の中には、外貨管理を実施し、銀行間外貨為替市場を監督管理すること、および国家の外貨準備高および金準備高を保有、管理、ならびに運営することが含まれるほか、人民銀行は金融政策の手段の1つとして公開市場において外貨の売買を直接行うことができる」とされている。そしてまた、中国は、人民元レートについて従来事実上米ドルを中心に固定人民元レート(米ドルペッグ制)を実行していたが、2005年7月に「通貨バスケット(中国語＝一篮子貨幣)を参考にする管理変動相場制」に移行することを決めた³⁷⁾。そのため、通貨価値の安定を追求するあまり、

37) 中国人民銀行公告2005年第16号。当該公告では、國務院の認可を得て人民元レート形成メカニズム改革を公告するとしている。そのことは人民元改革が人民銀行の判断だけではなく、國務院の政治的な判断を踏まえたうえでなされたものを意味する。当該改革の概要は、①人民元の為替制度がこれまでの対米ドルペッグ制から市場の需給に基づき通貨バスケットを参考にする管理変動相場制に移行すること、②人民銀行が毎営業日終了後にインターバンク為替市場における取引通貨の人民元レート終値を公表し、それを翌営業日の人民元取引の中間レートとすること、③新制度スタート時の人民元レート(中間レート)が1米ドル=8.11元とする(これまでの1米ドル=8.27元というレートと比べると、人民元は約2%切り上げられている)、④新制度スタート時には、毎日の人民元の対米ドルが人民銀行の発表する中間レートの3%上下というバンド内で変動することとし、米ドル以外の通貨のレートも当該通貨の上下一定のバンド内で変動すること、である。当時の人民元改革の内容の比較的详细について、玉置知己、山澤光太郎『中国の金融はこれからどうなるか』(東洋経済新報社、2005年)218頁以下を参照。なお、人民銀行は、2010年6月に人民元レートの変動幅を拡げるためのさらなる改革も行った。ちなみに、2012年9月現在の対米ドルの人民元レートは1米ドル=6.3410人民元となっている(中国人民銀行貨幣政策分析小組「中国貨幣政策執行報告—2012年第三季度—」人民銀行ウェブ・サイト<http://www.pbc.gov.cn/publish/zhengcehuobisi/591/index.html>参照)。

いわゆる利益相反が生じるおそれがあることは否めない³⁸⁾。近年、中国の外貨残高が著しく増加した状況の下では、急速な物価上昇（インフレーション）の大きな要因の1つは人民銀行による外為市場への介入によったものと考えられる。そうしたことに鑑みれば、現行のように人民銀行の金融政策の目標は通貨価値の安定であるとされることを改めて、将来的に物価の安定を金融政策の目標に据える必要があると思われる。

3. 人民銀行の透明性

すでに述べたように、人民銀行法は、人民銀行による計算書類等の関係書類の開示を義務付けて、財務会計の側面から人民銀行の透明性を高めるための措置を整備している。人民銀行の透明性を高めるべき観点から考えると、金融政策委員会の運営、すなわち金融政策の決定過程を開示することはより重要なことではないかと思われる。この点について、人民銀行法、および「人民銀行金融政策委員会条例」は全く触れていない。翻って、この点に関して、日本銀行法は、日本銀行は通貨および金融の調節に関する意思決定の内容および過程を国民に明らかにするよう努めなければならないと規定している（日本銀行法3条2項）³⁹⁾。こうした立法姿勢は、今後の人民銀行法の改正にとって参考になるだろう。

五、結び

以上、人民銀行を中心とした中国の中央銀行の沿革、そして人民銀行法を中心に中国の中央銀行の法構造を明らかにしたうえで、人民銀行の独立性、金融政策の目標および透明性という3つの側面から中国の中央銀行法制の課題を明らかにし、不十分でありながら改善策をも提案した。グローバル経済における

38) 同旨について、建部正義、前掲注30) 227頁以下参照。

39) 日本銀行が日本銀行法の規定に基づいてする情報発信の概要について、日本銀行金融研究所編『日本銀行の機能と業務』（有斐閣、2011年）29頁以下参照。

中国経済のプレゼンスの増大にともない、中国の中央銀行である人民銀行の重要性がさらに増していくに違いない。そうした変化に対応できるように、いうまでもなく人民銀行法のさらなる改正は必要であろう。そうした改正によって、人民銀行法がより市場経済に見合ったような中央銀行法制へ変貌することは期待される。

(本論文は、平成20～23年度日本学術振興会科学研究費基盤研究(C)「中国の金融法制の基礎的研究」(課題番号20530071)の研究成果の一部である)